

ARTYKUŁ

Ireneusz C. Kamiński*

**SANKCJE FINANSOWE WYMIERZANE
PAŃSTWOM CZŁONKOWSKIM NA MOCY
ART. 228 TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO
WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ (TWE)**

I. Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.) brakowało przepisu określającego konsekwencje niewykonania przez państwo członkowskie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej Trybunał), który działając na podstawie obecnego art. 226 TWE (dawny art. 169) stwierdzał, że doszło do złamania prawa wspólnotowego. Ówczesny art. 171 (jest to obecny ustęp 1 art. 228) oznajmiał jedynie, że państwo ma obowiązek podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku.¹ Gdy takich działań nie było, Komisja jako „strażnik Traktatów” mogła ponownie uruchomić procedurę przewidzianą w art. 226. Środki polityczne, czyli presja ze strony Komisji oraz ewentualnie innych państw członkowskich, stanowiła wyłączny sposób wymuszający podporządkowanie się orzeczeniu przez oporne państwo.²

* Dr Ireneusz C. Kamiński – adiunkt w Zespole Prawa Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz w Katedrze Porównawczych Studiów Cywilizacji UJ (Chair Jean Monnet).

¹ Analogicznie brzmiały postanowienia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art. 141 i 143).

² Pomijam odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Związane z nią reguły zostały zarysowane dopiero w 1991 r. w wyroku wydanym 23 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 oraz C-9/90 Francovich i Bonifaci, ECR [1991], I-5357.

Niezabezpieczony sankcjami odpowiednik obecnego art. 228 istniał więc jako *lex imperfecta*. Sytuację tę nazwano „dotkliwą luką” oraz zagrożeniem dla „Wspólnoty działającej w oparciu o prawo”, zwłaszcza w świetle rosnącej na przełomie lat 80 i 90 liczby niewykonanych wyroków.³ Dlatego podczas prac zmierzających do zmiany TWE rozważano różne rozwiązania, które spowodowałyby wykonywanie orzeczeń przez państwa członkowskie. Proponowano m.in. przyznanie Trybunałowi uprawnienia do wskazania w wyroku sposobu, jak kraj skazany na mocy art. 226 winien usunąć stwierdzone naruszenie prawa wspólnotowego, pozbawiając władze krajowe przysługującej im tradycyjnie w tej kwestii autonomii. Ostatecznie zdecydowano się na dodanie do art. 228 (dawny art. 171) drugiego ustępu, składającego się z czterech akapitów.

W pierwszym akapicie przewidziano, że w razie niepodjęcia przez państwo środków w celu wykonania wyroku Komisja wydaje uzasadnioną decyzję, wcześniej umożliwiając takiemu państwu przedstawienie swojego stanowiska. Powtórzono tym samym schemat tzw. postępowania administracyjnego z art. 226, zmierzającego do pozasądowego załatwienia sprawy.⁴ Składa się ono z trzech stadiów: niesformalizowanej procedury przedspornej (polegającej na uzyskaniu wyjaśnień i nieoficjalnej próbie skłonienia państwa do zmiany postępowania), notyfikacji zarzutu (*mise en demeure, formal notice*) oraz przekazania państwu uzasadnionej decyzji (*avis motivé, reasoned opinion*). Rozpoczęcie postępowania na mocy art. 226 nie jest nakazane, lecz stanowi dyskrecjonalne uprawnienie Komisji.⁵ Chociaż w art. 228 posłużono się identycznym językiem, wydaje się, że uruchamianie przewidzianej w nim procedury powinno zostać podporządkowane odmiennej

³ Zob. Sixth Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1988 (COM/89/411 final), OJ C 330 z 30 grudnia 1989 r., s. 1; Seventh Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1989 (COM/90/288 final), OJ C 232 z 17 września 1990 r., s. 1; Eighth Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1990 (COM/91/321 final), OJ C 338 z 31 grudnia 1991 r., s. 1 oraz Ninth Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1991 (COM/92/136 final), OJ C 250 z 28 września 1992 r., s. 1.

⁴ Na jego temat zob. np. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford 2003, s. 398 i nast.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 743 i nast.

⁵ Dyskrecjonalność uprawnienia konsekwentnie potwierdzało orzecznictwo Trybunału, ale praktyka korzystania z uprawnienia się zmieniała. Począwszy od początku lat 90. Komisja częściej korzystała z art. 226 i z „wyższych stadiów” przewidzianej w nim procedury.

zasadzie. Co prawda Komisja, stwierdziwszy niewykonanie wyroku wydanego na mocy art. 226, nie ma obowiązku wszczynania postępowania z art. 228, ale zachowanie państwa stanowi tak istotne naruszenie Traktatu, że co do zasady domniemywać należałoby rozpoczęcie administracyjnego stadium postępowania na podstawie art. 228.⁶ Taką interpretację potwierdzono w komunikacie Komisji z 2002 r., gdzie brak wykonania orzeczenia wydanego na mocy art. 226 zakwalifikowano jako poważne naruszenia prawa.⁷

Akapit drugi określa, że jeśli państwo nie podjęło kroków zapewniających wykonanie wyroku w terminie wskazanym w uzasadnionej decyzji przez Komisję, ta może wnieść sprawę do Trybunału. Czyniąc tak, Komisja występuje z wnioskiem o wymierzenie państwu ryczału (*forfaitaire, lump sum, Pauschalbetrag*) lub okresowej kary pieniężnej (*astreinte, penalty payment, Zwangsgeld*), odpowiednich do okoliczności. Oba uprawnienia – do zainicjowania postępowania sądowego i zawnioskowania sankcji pieniężnych – mają charakter uznaniowy. W znowelizowanym Traktacie nie określono przy tym wprost, czym jest ryczałt i kara finansowa. Nie budzi wszakże wątpliwości, że pierwszy to sankcja za niewykonywanie orzeczenia zapadłego na podstawie art. 226, trwające aż do czasu wydania drugiego wyroku na mocy art. 228. Kara okresowa, wymierzana za dalszą zwłokę, ma natomiast wymusić podporządkowanie się wyrokowi.

W trzecim akapicie zapisano, że jeśli Trybunał potwierdza zasadność skargi wniesionej przez Komisję, może wymierzyć państwu sankcje finansowe. Z brzmienia tego przepisu wynika, że ostatecznie to do sędziów należy wybór finansowych konsekwencji. Wreszcie zamykający akapit dotyczy relacji regulacji procedury związanej z niewykonaniem wyroku i dyspozycji art. 227 (skarga państwa przeciwko państwu).⁸

⁶ Pogląd o dyskrecyjnym uprawnieniu decyzji Komisji o wszczęciu administracyjnego stadium postępowania na mocy art. 226 dominuje w doktrynie. Zob. np. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie i podmioty indywidualne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 165; A. Bonnie, *Commission discretion under Article 171 (2) EC*, *European Law Review* 1998, nr 23, s. 537. Odmienny pogląd wyraziła w polskim piśmiennictwie P. Dąbrowska, *Czy kara pieniężna nakładana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 228 TWE (dawny art. 171) zwiększy skuteczność wprowadzania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata), Kraków 2000, s. 184.

⁷ COM(2002)725 final. Tego rodzaju naruszenie zakwalifikowano do grupy uchybień, które podważają sprawne funkcjonowanie wspólnotowego systemu prawnego.

⁸ W przypadku skargi międzypaństwowej nie dochodzi do nałożenia kar finansowych.

II. Postanowienia ustępu 2 art. 228 są bardzo lakoniczne. Nie formułują reguł w sprawie korzystania przez Komisję i Trybunał z przysługujących im uznaniowych uprawnień. Zabrakło także zapisów precyzujących sposób szacowania kar finansowych i relacji między nimi. Istniejące luki starała się wypełnić Komisja, wydając w 1996 r. memorandum w sprawie stosowania art. 171 TWE,⁹ a rok później komunikat informujący o sposobie kalkulowania sankcji finansowych wymierzanych na mocy tego przepisu.¹⁰

Oba dokumenty miały zapewnić przejrzystość i przewidywalność działań podejmowanych na mocy art. 228, połączoną z jednolitym i równym traktowaniem państw członkowskich oraz dążeniem do zapewnienia skuteczności prawu wspólnotowemu. Zapowiedziano przy tym wyraźnie, że rozwiązania nie mają ostatecznego charakteru, lecz stanowią początkową propozycję, która będzie ulegała rozwinięciu.¹¹

Memorandum było dokumentem wprowadzającym. Podkreślono w nim, że skorzystanie z uprawnień przez Komisję ma charakter uznaniowy. Nawet wtedy, gdy język art. 228 nie wskazuje na dyskrejonalność działań (brak słowa „może”), Komisja nie jest zobowiązana, lecz jedynie uprawniona do sformułowania pewnych wniosków. Nie musi więc, wnosząc sprawę do Trybunału, równocześnie występować o wymierzenie sankcji pieniężnych. Zasada równego traktowania państw członkowskich wymaga jednak, aby uznaniowość Komisji w tej kwestii podlegała kontroli. Rezygnując z wnioskowania sankcji, Komisja musi podać powody takiego postępowania (pkt 3 *in fine*).

Punkt 4 Memorandum sugeruje, że alternatywa użyta w art. 228 przy wskazaniu możliwych kar pieniężnych ma charakter rozłączny. Komisja ma bowiem wybór między dwiema sankcjami. Skoro jednak sankcje finansowe mają zapewnić możliwie najszybsze podporządkowania się wyrokowi, celowi

⁹ Information from the Commission – Memorandum on applying Article 171 of the EC Treaty, OJ C 242 z 21 sierpnia 1996 r., s. 6.

¹⁰ Information from the Commission – Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty, OJ C 63 z 28 lutego 1997 r., s. 2. Komunikat uzupełniła niepublikowana decyzja wewnętrzna PV (2001) 1517/2 z 2 kwietnia 2001 r. dotyczącą określenia współczynnika czasu trwania uchybienia stosowanego podczas obliczania sankcji.

¹¹ Na temat obu dokumentów piszą w polskiej literaturze M. Górka, *Kontrola...*, s. 184 i nast. oraz *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie na podstawie art. 228 Traktatu WE*, Państwo i Prawo 2006, nr 5, s. 65 i nast.; A. Graś, *Nakładanie kar finansowych na państwa członkowskie UE przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Warszawa 2000, s. 87 i nast.

temu najlepiej służy okresowa kara pieniężna. Zakłada się zatem marginalizację ryczałtu.

Ostatnią kluczową kwestią poruszona w Memorandum było wskazanie kryteriów, którymi Komisja będzie się kierować podczas kalkulowania wysokości wnioskowanych sankcji. Są to trzy czynniki (pkt 6):

- a) ciężar naruszenia prawa;
- b) długość okresu naruszenia;
- c) konieczność zapewnienia odstraszającego skutku, zapobiegającego kolejnym przypadkom naruszeń.

Niewykonanie orzeczenia Trybunału zawsze stanowi poważne naruszenie prawa. Ale poprzestanie na takiej konstatacji jest niewystarczające. Dlatego Komisja wskazała, że weźmie pod uwagę dwa dodatkowe aspekty: wagę wspólnotowych reguł będących przedmiotem uchybienia oraz skutki, jakie uchybienia rodzi dla interesu ogólnego i jednostkowego. Określając rangę naruszonych reguł, Komisja nie kieruje się formalnym kryterium miejsca zajmowanego przez owe reguły w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa (Traktat, prawo pochodne), lecz kryterium, które można nazwać materialnym: doniosłością złamanej reguły. Tu jako przykład wskazano, że zawsze naruszenie praw podstawowych oraz czterech swobód traktatowych (przepływ towarów, osób, usług i kapitału) winno skutkować wysokimi karami pieniężnymi. Następstwa złamania prawa należy natomiast oceniać indywidualnie, uwzględniając takie elementy, jak utrata zasobów własnych Wspólnoty lub wpływ na jej funkcjonowanie bądź też szczególnie poważne szkody dla środowiska naturalnego. Rozpatrując natomiast skutki, jakie naruszenia ma dla interesów jednostkowych, Komisja nie dąży oczywiście do wypłaty pokrzywdzonym odszkodowań, bo te można uzyskać jedynie w drodze postępowania przed sądem krajowym, lecz dąży do zidentyfikowania następstw uchybienia dla osób i podmiotów gospodarczych (czy chodzi o jednostkowe złamanie prawa, czy też skutki rozciągają się na całą grupę). Memorandum nie zawiera bliższych informacji w sprawie operacjonalizacji kryteriów długotrwałości naruszenia i odstraszającego skutku sankcji.

Komunikat z 1997 r. rozwija pewne zasady z Memorandum, ale przede wszystkim dąży do przedstawienia szczegółowych reguł szacowania okresowej kary pieniężnej (ryczałt pozostaje marginalną, choć niewykluczoną opcją). Karę okresową konstruuje się jako płaconą w stawkach dziennych (za każdy dzień zwłoki). Obliczana jest jako iloczyn tzw. stawki bazowej pomnożonej najpierw

przez dwie zmienne: odzwierciedlające wagę uchybienia i czas jego trwania, a następnie przez współczynnik „n”, ustalony dla każdego państwa w zależności od jego możliwości finansowych i liczbę głosów ważonych w Radzie.

Wartość stawki bazowej, która winna dawać Komisji margines swobody przy stosowaniu współczynnika wagi uchybienia, pozostawiać „rozsądna” i możliwa do zapłacenia, ale równocześnie wywierać odpowiednią presję na państwo, ustalono w wysokości 500 euro dziennie (pkt 2).

W Komunikacie starano się doprecyzować najbardziej ocenne kryterium wagi uchybienia. Jako ogólną regułę dodano, że w tej kwestii decydującą okolicznością może okazać się to, czy naruszona reguła prawna ma jednoznaczny czy też dwuznaczny bądź niejasny charakter. Należy też wziąć pod uwagę, czy wyrok, do którego nie stosuje się państwo, stanowi część utrwalonego orzecznictwa (np. gdy jest poprzedzony podobnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu wstępnym na mocy art. 234 TWE). Znaczenie będzie ponadto miało, czy państwo podejmuje środki dla wykonania wyroku (uznając je – inaczej niż Komisja – za wystarczające), czy też niczego w tym celu nie czyni.

Komunikat rozwinął listę elementów, które są uwzględniane przy określaniu skutków uchybienia dla ogólnego i jednostkowych interesów. Do triady znanej już z Memorandum (utrata zasobów własnych Wspólnoty, wpływ na jej funkcjonowanie, szczególnie poważne szkody dla środowiska naturalnego)¹² dodano następujące czynniki:

- straty ekonomiczne lub inne straty poniesione przez osoby fizyczne albo podmioty gospodarcze, w tym straty o charakterze niematerialnym;
- finansowy aspekt uchybienia;
- korzyści finansowe uzyskane przez państwo wskutek niezastosowania się do wyroku Trybunału;
- względna waga uchybienia w stosunku do obrotu lub wartości dodanej w danym sektorze państwa, którego sprawa dotyczy;
- liczba ludności dotkniętej naruszeniem (waga uchybienia może być mniejsza, jeśli nie dotyczy ono całego państwa);
- odpowiedzialność Wspólnoty wobec państw trzecich;
- okoliczność, czy dane uchybienie ma charakter izolowany, czy też powtarzalny (na przykład powtarzające się uchybienia w transpozycji dyrektywy w określonym sektorze).

¹² W tej ostatniej kwestii pojawia się bardziej rozwinięta formuła mówiąca o poważnej lub nieodwracalnej szkodzie dla zdrowia ludzkiego bądź środowiska naturalnego.

W zależności od powagi naruszenia stawka bazowa mnożona jest przez współczynnik wynoszący od 1 do 20.

Wypowiadając się o długotrwałości naruszenia Komisja wskazała, że nie mogąc przewidzieć, jak długo ono może nadal trwać po wydaniu drugiego wyroku (na mocy art. 228), musi odwołać się do okresu czasu, jaki upłynął od orzeczenia pierwszego wyroku (na podstawie art. 226). Uwzględnione zostanie ponadto zachowanie państwa podczas postępowania spowodowanego niewykonaniem pierwszego wyroku, np. brak odpowiedzi lub przyczynienie się do jego przewlekłości. W zależności od czasu trwania uchybienia stosowany przez Trybunał współczynnik zmienia się od 1 do 3.

Nietrudno dostrzec, że w Komunikacie zabrakło czytelnych reguł określających wybór wartości współczynnika czasu. Ponadto okoliczności wskazane w dokumencie (brak lojalnej współpracy, przewlekanie postępowania) mają znaczenie dla innej kwestii – określenia powagi naruszenia prawa wspólnotowego. Istniejący brak usunęła wewnętrzna decyzja Komisji z 2 kwietnia 2001 r.¹³ Określono w niej, że za każdy miesiąc zwłoki, poczynwszy od daty wydania wyroku na mocy art. 226, naliczany współczynnik zwiększa się o 0,1. Z takiej reguły wynika, że maksymalna wartość współczynnika zostanie osiągnięta już po trzydziestu miesiącach.¹⁴

Komunikat zamknęły reguły dotyczące współczynnika „n”, równego średniej geometrycznej opartej z jednej strony na wartości produktu krajowego brutto danego państwa członkowskiego, a z drugiej na liczbie głosów w Radzie. Punktem odniesienia dla ostatecznej wartości współczynnika stał się Luksemburg, dla którego współczynnik wyniósł 1. Najwyższą wielkość osiągnął w przypadku Niemiec (26,4).

Stworzoną przez Komisję metody naliczania kary okresowej oddaje zatem następujący wzór: $SD = (SB \times WW \times WT) \times n$. Zastosowane skróty oznaczają: SD – stawkę dzienną kary okresowej, SB – stawkę bazową, WW – współczynnik wagi naruszenia, WT – współczynnik czasu trwania naruszenia, n – współczynnik „n”.

¹³ Decyzja wewnętrzna PV (2001) 1517/2 dotycząca określenia współczynnika czasu trwania uchybienia stosowanego podczas obliczania sankcji.

¹⁴ Wartość współczynnika czasu i sposób jego naliczania okazały się najbardziej kwestionowane w orzecznictwie – na razie werbalnie, bez stwarzania przez Trybunał własnych reguł. Piszę o tym w dalszej części opracowania.

Wydanie dwóch dokumentów – formalnie należących do miękkiego prawa (*soft law*) – określiło reguły i metodę obliczania sankcji pieniężnych (w rzeczywistości jedynie kary okresowej) powodując, że art. 228 ustęp 2 przestał być martwą literą.¹⁵ Ze względu na lakoniczność regulacji traktatowej konieczne wydawało się określenie – co najmniej szkicowe – zasad działania Komisji, gdy w grę wchodzi środki prawne podejmowane w odniesieniu do zróżnicowanej grupy państw członkowskich oraz w wielu skomplikowanych sytuacjach faktycznych i prawnych. Bez takich reguł Komisja, wnioskując *de novo* o wymierzenie kar finansowych, narażałaby się na zarzut naruszenia takich zasad jak przejrzystość i przewidywalność prawa, równość traktowania państw członkowskich oraz proporcjonalność kar. Po wydaniu Memorandum i Komunikatu Komisja związała się zawartymi w nich wskazaniem i nie mogła od nich odejść bez narażania się na zarzut *venire contra factum proprium*.¹⁶

III. Do czasu złożenia artykułu do druku (listopad 2006 r.) Trybunał czterokrotnie orzekł sankcje finansowe. W tych postępowaniach sędziowie – a wcześniej rzecznicy generalni – mieli okazję wypowiedzieć się o wielu kwestiach związanych ze stosowaniem art. 228.

Pierwszy wyrok zapadł 4 czerwca 2000 r. w sprawie C-387/97, Komisja przeciwko Grecji.¹⁷ Jego przedmiotem był zarzut niewykonania wyroku C-45/91, Komisja przeciwko Grecji, wydanego 4 kwietnia 1992 r.¹⁸ Ten ostatni wyrok stwierdzał, że Grecja złamała prawo wspólnotowe, nie dokonując należytej implementacji pewnych postanowień dyrektyw 75/442/EWG i 78/319/EWG.¹⁹ Obie dyrektywy dotyczyły ochrony środowiska naturalnego,

¹⁵ Zob. P. Dąbrowska, wyd. cyt., s. 191, i jej uwagi referujące poglądy doktryny prawa europejskiego, krytycznie wypowiadającej się o perspektywach stosowania art. 228. Wśród tych osób był rzecznik generalny Giuseppe Tesauro.

¹⁶ Taki pogląd wyraził rzecznik generalny Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer w opinii przedstawionej w omawianej poniżej sprawie Komisja przeciwko Grecji (par. 100).

¹⁷ ECR [2000], I-5047.

¹⁸ ECR [1992], I-2509.

¹⁹ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 15, t. 1, s. 23. Council Directive 78/319/EEC of 20 March 1978 on toxic and dangerous waste, OJ L 84 z 31 marca 1978 r., s. 43. Pierwszą dyrektywę znówelizowała Dyrektywa Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 15, t. 2, s. 3), drugą zastąpiła Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.

wymagając usuwania odpadów w sposób niezagrożający ludzkiemu zdrowiu i środowisku naturalnemu, a także opracowania związanych z tym planów. Nie uzyskawszy informacji o środkach podjętych w celu wykonania wyroku (dotyczył on wysypiska śmieci znajdującego się поблизу Chanii na Krecie), Komisja wysłała 11 października 1993 r. list do greckich władz. Było to przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.), który wprowadził dopiero możliwość orzekania kar pieniężnych.

W czasie postępowania Grecja podniosła, że zastosowanie do niej znowelizowanego art. 171 ust. 2 (obecny 228 ust. 2) oznacza retroaktywne działanie prawa. Trybunał się z tym nie zgodził uznając, że wszystkie stadia postępowania przedsądowego, włączając dokonanie formalnej notyfikacji zarzutu, miały miejsce już po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (par. 42). Sędziowie wprost oznajmili, że list z 11 października 1993 r. nie był częścią tego postępowania. Wydaje się, że Trybunał posłużył się zawężającym rozumieniem postępowania przedsądowego, nie zaliczając doń niesformalizowanego stadium przedspornego. Uważam, że było to zasadne. Dopiero bowiem formalna notyfikacja określa przedmiot i ramy sporu. W późniejszej uzasadnianej opinii, która ostatecznie wyznaczy zakres kognicji Trybunału, nie można wyjść poza istotę zarzutu zawartego w notyfikacji.²⁰

Władze greckie sformułowały jeszcze jeden zarzut sugerujący retroaktywne stosowania prawa. Otóż ich zdaniem podczas ustalania wysokości sankcji pieniężnych, które mają karny charakter, pod uwagę brany byłby okres przed 1 listopada 1993 r. Jednym z czynników wskazanych przez Komisję w Memorandum i Komunikacie jest czas trwania naruszenia, a ten zaczyna się z chwilą wydania niewykonanego wyroku. Trybunał uznał jednak, że sankcje przewidziane w art. 228 nie są karą, lecz szczególnym środkiem prawnym mającym spowodować podporządkowanie się orzeczeniu (par. 41).²¹

Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 15, t. 2, s. 78). Przepisy, których naruszenie stwierdzono w pierwszym wyroku, zostały bądź zastrzeżone, bądź powtórzone, co oznaczało, że „stare” obowiązki nadal istniały (par. 44-51).

²⁰ C-191/95, Komisja przeciwko Niemcom, ECR [1998], I-5449, par. 54; C-365/97, Komisja przeciwko Włochom, ECR [1999], I-7773, par. 26.

²¹ Rozbudowaną analizę wskazującą na niekarny charakter sankcji, które mają spowodować wykonanie wyroku, znajdziemy w opinii rzecznika generalnego (par. 28-43). W innym miejscu rzecznik napisał, że kryteria wagi naruszenia i jego długotrwałości nie mogą służyć do określenia stopnia surowości sankcji – bo wówczas mielibyśmy do czynienia z karą w znaczeniu prawa karnego – lecz do wyrażenia „względnej pilności (...) przywrócenia rządów prawa wspólnotowego (*of reinstating the rule of Community law*)” – par. 113.

Wypowiadając się wszakże o okresie naruszenia, uwzględnianym przy obliczaniu wysokości kary okresowej, sędziowie orzekli, że jest on znaczny, „nawet jeśli jego początkową datą będzie wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej, a nie dzień wydania wyroku C-45/91” (par. 98).

Komisja zaproponowała wymierzenie kary okresowej w wysokości 24.600 euro za każdy dzień zwłoki. Kwota ta była konsekwencją przyjęcia, że waga (współczynnik) naruszenia wyniósł 6, podczas gdy współczynnik długotrwałości uchybienia równał się 2.²² Ale stwierdzone w pierwszym wyroku i istniejące nadal pogwałcenie prawa wspólnotowego dotyczyło czterech przepisów dyrektyw, które mówiły o różnych obowiązkach zapisanych w dyrektywach: usuwaniu odpadów, usuwaniu toksycznych i groźnych odpadów oraz sporządzeniu dwóch planów w sprawie zagospodarowania obu kategorii odpadów. Komisję poproszono o przedstawienie szczegółowego wyliczenia skalkulowanego jako suma kwot korespondujących z poszczególnymi naruszeniami. Były ku temu dwa powody. Po pierwsze, waga częściowych uchybień mogła być różna, a Komisja użyła jednego współczynnika. Po drugie, nie znając udziału częściowych kwot w końcowej wartości kary, nie można jej zredukować, jeśli państwo częściowo wykonałoby swoje obowiązki, np. przygotowało wymagany plan lub plany. Trudno zaakceptować, że kwota kary musiałaby być płacona w identycznej wysokości aż do usunięcia ostatniego z uchybień.

W nowej kalkulacji Komisja przesłała już wyliczenia z rozbiciem na cztery kategorie („metoda sumowania”). Nawet po przyjęciu niższych współczynników wagi naruszenia (4 dla wszystkich odpadów, 2 dla związanego z nim planu oraz „jedynek” dla toksycznych i groźnych odpadów oraz dla braku dotyczących ich planu) suma kary okazała się wyższa od pierwotnie wnioskowanej (32.800 euro za każdy dzień). Ułamkowy udział każdego z naruszeń wyniósł odpowiednio: 50, 25 i dwukrotnie 12,5 procent.

W greckim postępowaniu ujawnił się istotny problem związany z kalkulacją kary pieniężnej, jeśli dotyczy ona złamania nie jednego, lecz kilku obowiązków. Całkowita kara, będąca sumą kar częściowych, zawsze będzie wysoka. Gdyby współczynnik 6, użyty w pierwotnej propozycji, miał wartość uśrednioną dla czterech uchybień, ostateczna wartość kary okresowej – obliczonej według metody sumowania – oscylowałaby w granicach stu tysięcy euro dziennie, a więc była czterokrotnie wyższa!

²² Te dwa współczynniki przemnożono przez stałą kwotę bazową i współczynnik „n” dla Grecji (4,1).

Można argumentować, że metoda sumowania nie tylko unika paradoksów prawniczej arytmetyki – jak bowiem czwórkę, dwójkę i dwie jedynki uśrednić do szóstki – lecz także zapewnia równe traktowanie państw. W porównywalnych sytuacjach konsekwencje finansowe będą identyczne dla państwa łamiącego tylko jeden obowiązek, jak i tego, które czyni to „hurtem” wraz z innymi naruszeniami. Redukowanie sumy kary w przypadku „hurtownika” zachęca wręcz do równoczesnego popełniania wielu uchybień. Z drugiej jednak strony należy zrozumieć motywy stojące za odejściem od metody sumowania, która prowadzi do orzekania wysokich, a nawet astronomicznych kwot. Komisja, przekonując do takiego kroku, nie wskazała jednak, w jaki sposób winno się dokonać przejście od kwoty będącej sumą do kwoty ostatecznie wnioskowanej w Trybunale.

Sędziowie zostali więc w praktyce skonfrontowani z dwiema propozycjami: kwotą pierwotnie wnioskowaną i wyższą kwotą obliczoną na podstawie metody sumowania. W opinii przedstawionej Trybunałowi rzecznik generalny Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer postanowił pominąć późniejszą propozycję jako nową (nie można jej uznać za rozwinięcie poprzedniej) i niezawierającą wymaganego uzasadnienia. Dodatkowo należało wybrać – zgodnie z paremią *in dubio pro reo* – wniosek dotyczący łagodniejszej sankcji (par. 109).

Rzecznik generalny i Trybunał wypowiedzieli się także o relacji istniejącej między propozycją w sprawie kary przedstawianą przez Komisję i uprawnieniem Trybunału do jej ostatecznego orzeczenia (czyli związania propozycją Komisji). W tej sprawie TWE milczy. Zdaniem rzecznika generalnego uprawnienia obu instytucji nie są autonomiczne w tym znaczeniu, że sędziowie mogą według własnej woli odejść od przedstawionej im propozycji (par. 87-91 opinii). Odmienny pogląd sprowadzałby rolę Komisji do eksperckiego *amici curiae*. Ponadto pomijałby okoliczność, że sankcje nie mają penalnego charakteru, lecz służą wykonaniu obowiązków przez państwa członkowskie. Komisja zatem, kierując się kryteriami politycznej celowości, a nie prawnymi nakazami, podejmuje decyzję o ewentualnym wszczęciu postępowania na mocy art. 228 oraz dalszych jego losach. W tych kwestiach przysługuje jej pełna władza dyskrecjonalna. Wyposażenie Trybunału w samodzielne uprawnienie poważnie naruszałoby podział władz istniejący w ramach Wspólnoty. Pod znakiem zapytania stałoby wreszcie prawo do obrony pozwanego państwa. Rzecznik konkludował więc, że Trybunał nie może zastępować propozycji Komisji własną oceną. Sprawdza jedynie – analogicznie jak w sprawach związanych z kontrolą legalności

aktów prawnych Wspólnoty²³ – czy działanie nie zostało dotknięte oczywistym błędem, czy nie stanowi nadużycia uprawnień i czy w oczywisty sposób nie wykracza poza granice władzy dyskrejonalnej (par. 94).

W propozycji Komisji rzecznik dopatrywał się właśnie oczywistego błędu. Określając procentowy udział poszczególnych naruszeń w kwocie wnioskowanej kary, Komisja posłużyła się następującymi wartościami: dalsze składowanie śmieci – 50%, brak planu ich usuwania – 25%, składowanie toksycznych i niebezpiecznych odpadów – 12,5%, brak planu ich usuwania – 12,5%. Zdaniem rzecznika nie jest uzasadnione posługiwanie się inną proporcją w odniesieniu do dwóch typów odpadów (2:1 w pierwszym przypadku i 1:1 w drugim). Należy zatem zmniejszyć o połowę kwotę kary dotyczącej braku planu związanego z toksycznymi i niebezpiecznymi odpadami (par. 118). Ale rzecznik poszedł jeszcze dalej. Według niego obowiązek stworzenia planów stanowi część obowiązku usunięcia odpadów. Oznacza to rezygnację z kar dotyczących planów. Pozostawały w konsekwencji jedynie sankcje za dalsze istnienie wysypisk śmieci, co dawało kwotę 15.375 euro (12.300 + 3.075). W razie opracowania planów, a więc częściowego wykonania obowiązków przez Grecję, kary uległyby zmniejszeniu o połowę (par. 119).

Trybunał najpierw oznajmił, że propozycja Komisji nie jest dlań wiążąca, lecz stanowi „użyteczny punkt odniesienia” (par. 89). Nie wypowiedziano się natomiast, czy i do jakiego stopnia sankcja wymierzana przez Trybunał musi się mieścić w ramach wniosku Komisji. Trybunał nie odniósł się w ogóle do przemyśleń rzecznika generalnego, poprzestając na zacytowanej formule, która niczego nie wyjaśnia. Przystępując do ustalenia kwoty kary sędziowie uznali, że Komisja nie przedstawiła dowodu (na niej spoczywa ciężar dowodu), iż – wbrew twierdzeniom greckich władz – niebezpieczne i toksyczne odpady są nadal umieszczane na wysypisku. Nie można więc wymierzyć kary związanej z tym zarzutem. W kwestii pozostałych zarzutów uznano, że zostały one potwierdzone. Naruszenie obowiązku nieskładowania śmieci zakwalifikowano jako bardzo poważne, a brak planów jako poważne

²³ W tej kwestii istnieje utrwalone orzecznictwo. Zob. np. połączone sprawy 56/64 i 58/64, Consten i Grundig przeciwko Komisji, ECR [1966], s. 299; sprawa 55/75, Balkan-Import Export, ECR [1976], s. 19, par. 8; sprawa 9/82, Lene Øhrgaard i Jean-Louis Delvaux przeciwko Komisji, ECR [1983], s. 2379, par. 14; sprawa C-225/91, Matra przeciwko Komisji, ECR [1993], I-3203, par. 24-25; sprawa C-157/96, National Farmers' Union i inni przeciwko Komisji, ECR [1998], I-2211, par. 39.

(par. 94-95). Grecji wymierzono karę wysokości 20 tysięcy euro za każdy dzień zwłoki z wykonaniem wyroku.

Szkoda, że Trybunał nie odniósł się *explicite* do rozważań rzecznika w sprawie wyboru wariantu obliczania kary i szczegółowych kalkulacji, co sprzyjałoby przejrzystości i czytelności jego działania. Faktycznie sędziowie zdają się jednak w dużej części kroczyć za sugestiami wyrażonymi w opinii. Po pierwsze, posłużyli się pierwszą (i łagodniejszą) propozycją Komisji, wnioskującą wymierzenie 24.600 euro kary dziennie. Po drugie, orzeczona sankcja, choć inaczej niż w przedłożeniu rzecznika zawiera kary za brak planów, uwzględnia zastrzeżenie mówiące o niezachowaniu tej samej proporcji w odniesieniu do obu typów odpadów. Ostateczna kwota jest bowiem niemal identyczna jak ta, którą uzyskano by po zaakceptowaniu korespondującej „poprawki” rzecznika.²⁴

IV. Drugie orzeczenie nakładające sankcję na podstawie art. 228 zapadło 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01, Komisja przeciwko Hiszpanii.²⁵ Podstawą skargi było niewykonanie wyroku C-92/96, Komisja przeciwko Hiszpanii (z 12 lutego 1998 r.),²⁶ w którym stwierdzono naruszenie art. 3 dyrektywy 76/160/EWG dotyczącej jakości wody w kąpieliskach.²⁷ Uderza szybkość działań Komisji. Już 17 marca 1998 r., a więc w miesiąc po pierwszym wyroku, kieruje ona do Hiszpanii pismo zwracające uwagę na konieczność podporządkowania się orzeczeniu.²⁸ Formalna notyfikacja ma miejsce 26 maja 2000 r., a uzasadniona decyzja zostaje wydana 27 lipca 2000 r., wyznaczając dwumiesięczny termin na przyjęcie wymaganych środków. Nie uzyskawszy satysfakcjonującej odpowiedzi, Komisja wniosła skargę do Trybunału, wnioskując nałożenie kary okresowej w wysokości 45.600 euro dziennie (iloczyn stawki podstawowej 500 euro, wagi naruszenia 4, długotrwałości uchybienia 2, oraz współczynnika „n” dla Hiszpanii – 11,4).

²⁴ Dokonując wyliczenia z uwzględnieniem postulatu zachowania takiej samej proporcji uzyskuje się kwotę 19.985,50 euro. Trybunał zaokrąglił więc wyliczenie „w górę”. Przy zachowaniu proporcji z wniosku Komisji (2:1 i 1:1) byłoby to 21.525 euro.

²⁵ ECR [1993], I-14141.

²⁶ ECR [1998], I-505.

²⁷ Dyrektywa Rady 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 r. dotycząca jakości wody w kąpieliskach, Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 15, t. 1, s. 26.

²⁸ W omówionej powyżej greckiej sprawie stało się to po półtora roku, mimo iż pierwsze orzeczenie dotyczyło konkretnego wysypiska, a więc zindywidualizowanego, łatwego do kontroli naruszenia.

Rzecznikiem generalnym w drugim postępowaniu przeciwko Hiszpanii był Jean Mischno. W swojej opinii poruszył on kilka ważnych zagadnień prawnych oraz sformułował wnioski diametralnie odchodzące od przedstawionych przez Komisję.

Zdaniem rzecznika państwu należy pozostawić „rozsądny okres czasu” na podporządkowanie się wyrokowi stwierdzającego uchybienie prawu wspólnotowemu. Chociaż Trybunał konsekwentnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że ze względu na znaczenie nakazu natychmiastowego i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego „proces wykonania wyroku należy rozpocząć natychmiast”, dodawał następnie, że musi to zostać zakończone „tak szybko, jak to możliwe”.²⁹ Słowo „możliwe” oznacza, że pewien czas może upłynąć zanim państwo wykona wyrok (par. 31). Można do tego dodać, że także sformułowanie wskazujące na „proces” podporządkowywania się orzeczeniu zakłada podjęcie rozciągniętych w czasie kroków.

Komisja i Hiszpania różniły się w ocenie, czy taki rozsądny czas został przyznany. Pierwsza argumentowała, że hiszpańskie władze nie przedstawiły harmonogramu wykonania wyroku oraz przesyłały niekompletne i nieaktualne dane (czyli nie przystąpiły do natychmiastowej realizacji orzeczenia). Hiszpania wskazywała natomiast, że plan wykonania – wymagający najpierw zebrania danych od władz lokalnych – został przesłany do Brukseli w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii. Ponadto przekazane informacje dowodziły, że liczba kąpielisk niespełniających wymogów dyrektywy stale się zmniejsza.³⁰ Zdaniem rzecznika Komisja nie przedstawiła wymaganego od niej dowodu, iż Hiszpania nie rozpoczęła natychmiastowego wykonywania wyroku.

Dużo poważniejsze – i bardziej rozbudowane – argumenty rzecznik przedstawił przekonując, że Komisja nie dowiodła, iż Hiszpania możliwie szybko nie wykonała ciążącego na niej obowiązku. Jego argumentacja odwoływała się do dwóch wątków. Po pierwsze, implementacja dyrektywy w sprawie jakości wód w kąpieliskach stwarzała chronicznie problemy, co znalazło odbicie w wielu postępowaniach inicjowanych przeciwko państwom członkowskim.³¹

²⁹ C-387/97, Komisja przeciwko Grecji, par. 82. Także wcześniejsze wyroki w sprawach 131/84, Komisja przeciwko Włochom, ECR [1985], s. 3531, par. 7; 169/87, Komisja przeciwko Francji, ECR [1988], s. 4093; C-334/94, Komisja przeciwko Francji, ECR [1996], I-1307.

³⁰ W 1998 r. wymogi dyrektywy spełniało 73% kąpielisk, w 1999 r. – 76,4%, w 2000 r. – 79,2%.

³¹ Były to sprawy C-56/90, Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii, ECR [1993], I-4109; C-198/97, Komisja przeciwko Niemcom, ECR, I-3257; C-307/98, Komisja przeciwko Belgii, ECR [2000], I-3933; C-147/00, Komisja przeciwko Francji, ECR [2001], I-2387; C-368/00,

Identyfikowano w nich szereg czynników powodujących opóźnienia. Po drugie, chociaż Hiszpania miała dużo czasu na implementację dyrektywy, wyrok wydany na mocy art. 226 uruchamia nowy termin w celu jego wykonania. Między pierwszym orzeczeniem a wniesieniem przez Komisję skarg na podstawie art. 228 upływało od dwóch do 20 lat.³² W omówionej wcześniej greckiej sprawie – porównywalnej zdaniem rzecznika do obecnie referowanej, a przy tym łatwiejszej, bo dotyczącej naruszeń w jednym tylko miejscu – Komisja zdecydowała się na uruchomienie drugiej skargi dopiero po ponad pięciu i pół roku. Aby ustalić, czy Hiszpania podjęła „możliwie szybkie” działania potrzebne jest uwzględnienie statystyk obejmujących kilka rocznych cykli (sezonów kąpielowych).

Rzecznik generalny wnioskował zatem o oddalenie skargi Komisji. Mimo takiej konkluzji postanowił – „dla dobra pełności” analizy – wypowiedzieć się również o wysokości kary i związanych z nią argumentach zaprezentowanych przez strony.

Pierwsze zagadnienie dotyczyło nieelastyczności naliczanej kary. Niezależnie od poprawy sytuacji, a więc spadku liczby kąpielisk niespełniających wymogów prawnych, kwota sankcji pozostałaby taka sama aż do całkowitego wykonania wyroku (czyli spełnienia kryteriów czystości przez ostatnie kąpielisko). Chociaż Komisja przekonywała, że w takiej sytuacji Hiszpania może zwrócić się do Komisji o redukcję kary – a w razie niesatysfakcjonującej odpowiedzi lub jej braku wystąpić do Trybunału odpowiednio o stwierdzenie nieważności aktu prawnego (art. 230 i 231 TWE) lub ze skargą na beczynność instytucji (art. 232) – rzecznik uznał, że właściwsze będzie ustalenie kary z uwzględnieniem każdego jednego procentu powierzchni kąpielisk niespełniających kryteriów czystości. Drugi problem był związany z okresem, który miał stanowić podstawę naliczania stawki kary. Memorandum posługiwało się pojęciem stawki dziennej i taka też konstrukcja znalazła się we wniosku Komisji. Hiszpania podniosła jednak, że dopiero po zakończeniu rocznego sezonu kąpielowego można zebrać wszystkie dane i przedstawić je w formie wyczerpującego raportu. W przeciwnym wypadku mogłoby się zdarzyć,

Komisja przeciwko Szwecji, ECR [2001], I-4605; C-427/00, Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii, ECR [2001], I-8535; C-226/01, Komisja przeciwko Danii, ECR [2003], I-1219.

³² Odpowiednio sprawy 131/84, Komisja przeciwko Włochom, ECR 1985, s. 3531 i C-334/94, Komisja przeciwko Francji, ECR [1996], I-1307.

że w kraju dokonują się zmiany polegające na stopniowym wykonywaniu wyroku, ale informacje o tym docierają z opóźnieniem do władz centralnych, a jeszcze później do Brukseli. Tymczasem przez cały ten okres są naliczane dzienne stawki kary. Również w tej kwestii rzecznik zaproponował odejście od wniosku Komisji. Karę winno się kalkulować z uwzględnieniem rocznych okresów odniesienia.

W ostatecznej propozycji rzecznika generalnego kara miała wynieść 562.500 euro rocznie za każdy jeden procent powierzchni kąpielisk niespełniających jakości wody. Do pierwszego szacunku należnej kwoty miało przy tym dojść po zakończeniu pierwszego sezonu kąpielowego, mającego miejsce po wydaniu wyroku na podstawie art. 228 (par. 95-96).

Trybunał nie zgodził się z rzecznikiem, iż zabrakło „rozsądnego czasu” potrzebnego do wykonania wyroku przez Hiszpanię. W okresie dzielącym orzeczenie stwierdzające naruszenie prawa wspólnotowego i uzasadnioną opinię lokują się trzy okresy kąpielowe, co wystarcza do przyjęcia wymaganych środków. Podzielono natomiast pogląd rzecznika, iż rozpatrywana sprawa wymaga innego sposobu naliczania kary: rocznego i procentowego. Modyfikując tylko nieznacznie przyjęte przez Komisję współczynniki (długość naruszenia oceniono na 1,5, a nie 2),³³ Trybunał orzekł roczną karę okresową w wysokości 624.150 euro za każdy jeden procent kąpielisk, które nie spełniają wymaganych kryteriów jakości (począwszy od pierwszego sezonu kąpielowego po wydaniu wyroku).

W hiszpańskim wyroku Trybunał postanowił, że może zmodyfikować nie tylko wartość współczynników użytych przez Komisję, ale i zaproponowany przez nią okres odniesienia dla obliczania kary. Odszedł zatem od kryterium stawki dziennej, wskazanego w Komunikacie i Memorandum. Najpierw rzecznik generalny, a potem sędziowie nie mieli obaw, że taka zmiana stanowi nadto daleką zmianę reguł określonych przez Komisję w dwóch dokumentach, jak i modyfikację żądania przedłożonego Trybunałowi. Inna sprawa, że zmiana była korzystna dla pozwanego państwa, co unieważniało ewentualne zarzuty.

³³ Trybunał przyznał częściowo rację tezie, że trudno w krótkim czasie zapewnić wykonanie pierwszego wyroku (ze względu na konieczność zbadania skali naruszeń, przygotowanie planu działań oraz jego realizację, połączoną m.in. z organizacją zamówień publicznych).

V. Największe zmiany – oraz emocje – wywołał wyrok w sprawie C-304/02, Komisja przeciwko Francji z 12 lipca 2005 r.³⁴ Powodem rozpoczęcia postępowania na mocy art. 228 ustęp 2 było niezrealizowanie orzeczenia C-64/88, Komisja przeciwko Francji, wydanego 11 lipca 1991 r.³⁵ W tym ostatnim rozstrzygnięciu Trybunał potwierdził zasadność pięciu zarzutów dotyczących naruszeń wspólnotowych rozporządzeń w sprawie ochrony zasobów połowowych.³⁶ Zachowanie łowisk stanowi jeden z obszarów, gdzie wyłącznie uprawnionym do podejmowania działań regulacyjnych jest Wspólnota (kompetencja wyłączna).

Komisja wydała dwie umotywowane opinie: pierwszą 14 kwietnia 1996 r., a następną – po dokonaniu kolejnych kontroli – 6 czerwca 2000 r. Ostatecznie podtrzymano dwa zarzuty: niewystarczającej kontroli ze strony odpowiednich władz krajowych pozwalających na sprzedaż niewymiarowych (zbyt małych) ryb oraz łagodnej postawy organów ścigania i sądów wobec podmiotów naruszających prawo (niskie kary, amnestie). Datą odniesienia dla oceny uchybień był termin wyznaczony w drugiej uzupełniającej opinii, a więc dwa miesiące od jej doręczenia (par. 30 wyroku).

Komisja wniosła o nałożenie dziennej kary okresowej w wysokości 316.500 euro, co stanowiło iloczyn kwoty bazowej, wagi uchybienia – 10, czasu naruszenia – 3 i współczynnika „n” dla Francji – 21,1. Wysoki współczynnik ciężaru naruszenia stanowił następstwo faktu, iż zachowanie łowisk i zrównoważona polityka rybołówcza stanowi jeden z ważnych celów Wspólnoty, a niepodporządkowanie się prawu przez jedno z państw członkowskich ma negatywne konsekwencje dla pozostałych krajów. Najwyższy współczynnik czasu był natomiast skutkiem przewlekłego opóźnienia w wykonaniu wyroku wydanego już w 1991 r. Rzecznik generalny Leendert A. Geelhoed nie tylko podzielił ocenę Komisji w sprawie przesłanek

³⁴ Zb. Orz. 2005, I-6293.

³⁵ ECR [1991], I-2727.

³⁶ Aktualnie problematykę tę reguluje Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 4, t. 2, s. 70), a kwestie techniczne Rozporządzenie Rady (WE) nr 894/97 z dnia 29 kwietnia 1997 r. ustanawiające środki techniczne dla zachowania zasobów połowowych, ((Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 4, t. 3, s. 156) i Rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich (Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 4, t. 3, s. 217).

oraz wysokości kary okresowej, ale wyszedł poza jej wniosek, proponując dodatkowo nałożenie ryczałtu. Warunkowa kara okresowa przymusza bowiem jedynie do wykonania obowiązku prawnego. Naruszciciel prawa może więc uciec przed taką sankcją pieniężną, jeśli tylko zrealizuje swój obowiązek zanim kara stanie się wymagana. Wcześniej korzystał jednak z naruszenia prawa. Tak było właśnie w przypadku Francji, dysponującej długim czasem – stadium administracyjne postępowania trwało kilka lat – na wypełnienie zobowiązań.

Chociaż Memorandum i Komunikat nie zawierały reguł w sprawie kalkulowania ryczałtu, zdaniem rzecznika w tym celu dają się *mutatis mutandis* zastosować wskazania dotyczące kary okresowej oraz wniosek Komisji (par. 96). Zaproponowano zatem, aby ryczałt wyniósł roczną wielokrotność kary dziennej, co dało kwotę 115.522.500 euro. Rzecznik zaznaczył przy tym wyraźnie, że jego propozycja jest bardzo łagodna – w stosunku na ciężaru naruszenia – gdyż wniosek wykracza poza żądanie Komisji, brakuje bliższych wskazówek w sprawie obliczania kary ryczałtowej, a kwestia ryczałtu staje na wokandzie Trybunału po raz pierwszy (par. 102). Odnośnie kary okresowej zasugerowano, by nałożono ją nie według skali dziennej, lecz półrocznej (a więc 57.761.250 euro), co powinno władzom francuskim pozwolić na podjęcie wymaganych działań, a Komisji umożliwić cykliczne badanie stanu wykonania wyroku.

Wykroczenie przez rzecznika generalnego w opinii poza żądanie Komisji postawiło kilka dodatkowych pytań dotyczących wykładni art. 228 ust. 2, które nie były przedmiotem wypowiedzi stron podczas postępowania sądowego.³⁷ Dlatego Trybunał zarządził ponowne otwarcie ustnej części postępowania, umożliwiając stronom przedstawienie stanowiska w odniesieniu do dwóch zagadnień: czy jeśli Komisja wnioskuje o wymierzenie kary okresowej, Trybunał może orzec ryczałt, i czy sędziowie są uprawnieni do ukarania państwa równocześnie dwiema sankcjami. Kwestie te okazały się tak istotne, że poza bezpośrednimi uczestnikami postępowania wzięło w nim udział jako interwenienci aż 16 państw.

Na oba pytania rzecznik udzielił twierdzącej odpowiedzi. Najpierw wskazał, że sankcje finansowe zapisane w art. 228 ust. 2 uzasadniają dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze, Wspólnota oparta jest na zasadzie rządów prawa

³⁷ Opinia rzecznika generalnego zamyka postępowanie sądowe, po czym sędziowie rozpoczynają naradę.

i równości jej członków. Niewykonanie wyroku „uderza w serce wspólnotowego porządku prawnego i poważnie zagraża jego wiarygodności” (par. 7). Po drugie, uchybienie wyrokowi wydanemu na podstawie art. 226 powoduje dalsze istnienie nielegalnej sytuacji rodzącej szkodliwe następstwa dla systemu prawa wspólnotowego, który opiera się na „domniemaniu (...), iż państwa członkowskie wykonują swoje zobowiązania lojalnie i w duchu solidarności” (par. 8). Rzecznik dokonał także rozróżnienia – kluczowego dla przyjęcia późniejszych konkluzji – dwóch funkcji sankcji finansowych przewidzianych w art. 228. Jedna polega na prewencji ogólnej, zniechęcając i odstrasżając państwo od niewykonywania wyroków Trybunału. Druga to przymuszenie państwa do podporządkowania się wyrokowi (par. 11). Artykuł 228 należy interpretować w taki sposób, aby zapewnić skuteczną realizację obu funkcji.

Zdaniem władz francuskich – wspartych przez dziewięć innych krajów³⁸ – choć dla sędziów wniosek Komisji nie jest wiążący, lecz stawowi „użyteczny punkt odniesienia”, Trybunał musi szanować prawo do obrony oraz zasady równego traktowania państw i bezpieczeństwa prawnego. Jeśli Trybunał wymierza inną sankcję niż proponowana podczas postępowania mającego zasadniczo pisemny charakter, państwo nie ma możliwości przedstawienia swojego stanowiska i podjęcia obrony. Dodatkowo w dwóch poprzednich sprawach wytoczonych na mocy art. 228, które dotyczyły naruszenia reguł wydanych w celu ochrony środowiska naturalnego i ludzkiego zdrowia, a więc niezwykle ważkich dóbr, nie wnioskowano nałożenia ryczału. Brakuje poza tym reguł w sprawie kalkulowania ryczału, bo Memorandum i Komunikat wydane przez Komisję zawierały szczegółowe reguły jedynie w odniesieniu do kary okresowej. Rządy Niemiec i Grecji odwołały się wreszcie do argumentu mówiącego o politycznym charakterze decyzji Komisji – tak co do wszczęcia procedury na mocy art. 228, jak i formułowanej w jej toku propozycji kary – która nie może być zastępowana wyborem innej instytucji wspólnotowej.³⁹

³⁸ Były to rządy belgijski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, włoski, holenderski, portugalski i austriacki. Odmienne poglądy Komisji wsparły rządy polski, czeski, węgierski i fiński.

³⁹ O takim „związany” charakterze decyzji Trybunału, wynikającym z politycznej dyskrecjonalności wyboru Komisji oraz reguły podziału władz, pisał rzecznik generalny w opinii przedstawionej w sprawie Komisja przeciwko Grecji. Zob. także krytyczną ocenę propozycji rzecznika Geelhoeda dokonaną przez A. Grasia, *Duży problem w małych oczkach*, Rzeczpospolita z 11 października 2004 r., C3. Również P. Dąbrowska, wyd. cyt., s. 185, wykluczała możliwość wyjścia przez Trybunał poza propozycję Komisji.

Ustosunkowując się do takiego stanowiska rzecznik użył argumentów odwołujących się do języka art. 228 (nie mówi on nic o związku propozycji Komisji i ostatecznym wyborze Trybunału), charakteru postępowania (szczególna procedura egzekucyjna niemająca odpowiedników krajowych, różniąca się zwłaszcza od procesu cywilnego, gdzie zgodnie z paremią *ultra petita non cognoscitur* sąd nie może wykraczać poza żądanie powoda) oraz racji funkcjonalnych (dopiero po rozpoznaniu sprawy sędziowie mogą ją należycie ocenić i określić konsekwencje prawne) – par. 22-24, 26. Reguła politycznej dyskrecjonalności istnieje natomiast jedynie w stadium przedsądowym (par. 25), ale nie jest już cechą postępowania przed Trybunałem. W czasie procesu przestrzegano także zasad, których naruszenie sugerowały francuskie władze. Procedura ustna została ponownie otwarta, aby dać stronom możliwość wypowiedzenia się i obrony (art. 36). Nałożenie ryczałtu nie jest uzależnione od wydania przez Komisję szczegółowych reguł w tej kwestii (par. 32). Nie dochodzi też do aktu nierównego traktowania, gdyż uchybienia rozpatrywane w dwóch pierwszych wyrokach, mimo iż dotyczyły ważnych dóbr, nie wiązały się z działaniami, które rodziły przez długi czas (niemal 20 lat, licząc od rozpoczęcia przez Komisję postępowania na mocy art. 226) negatywne skutki dla całej Wspólnoty – naruszały interesy pozostałych państw członkowskich i ich rybaków. Takie złamanie prawa jest dużo poważniejsze (par. 30).

Udzielając pozytywnej odpowiedzi na pytanie o możliwość równoczesnego wymierzenia kary okresowej i ryczałtu,⁴⁰ rzecznik powołał się na odmienne funkcje tych sankcji,⁴¹ o czym wcześniej już pisałem. Powstał jednak problem, czy dwukrotne branie pod uwagę długotrwałości naruszenia nie prowadzi do złamania zasady *ne bis in idem*. Zdaniem rzecznika nie mamy tu jednak do czynienia z taką sytuacją, gdyż czas uchybienia stanowi jedynie kryterium kalkulacji sankcji, które są związane z różnymi okresami. Ryczałt stanowi sankcję za znany i zamknięty okres naruszenia (począwszy

⁴⁰ W tej kwestii rzecznik miał przeciwko sobie aż 13 państw – poza Francją były to Belgia, Czechy, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Cypr, Węgry, Austria, Polska i Portugalia. Poparły jego pogląd natomiast Dania, Holandia, Finlandia i Wielka Brytania. Zapewne powodem negatywnej odpowiedzi tak dużej liczby państwa była obawa, że powstanie ważny precedens, który może znaleźć w przyszłości zastosowanie także przeciwko nim.

⁴¹ W takim też funkcjonalnym i celowościowym kontekście rzecznik rozważał, czy użycie słowa „lub” w art. 228 przy określeniu możliwych sankcji finansowych stanowi alternatywę łączną (zwykłą), czy też rozłączną (wykluczającą, dysjunkcję) – par. 45.

od wydania wyroku na mocy art. 226 do upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii),⁴² kara okresowa dotyczy natomiast okresu po wyroku zapadającym na podstawie art. 228 (par. 37).

Trybunał w całości zgodził się z konkluzjami drugiej opinii rzecznika. Na Francję nałożono karę okresową w wysokości 57.761.250 euro za każdy półroczny okres zwłoki. Orzeczony ryczałt był jednak dużo niższy niż zaproponowany w pierwszej opinii. Była to kwota 20 milionów euro, a więc niemal sześciokrotnie mniejsza (rzecznik wnioskował 115.522.500 euro). Niestety Trybunał nie wskazał w wyroku, dlaczego dokonał takiej redukcji i w jaki sposób obliczył orzeczoną kwotę ryczałtu. Należy podkreślić, że ryczałt wnioskowany przez rzecznika był i tak niski; rzecznik proponował go po raz pierwszy i dlatego był bardzo łagodny, na co zwrócił wyraźnie uwagę w pierwszej opinii. Po zmianie dokonanej przez sędziów nałożony ryczałt musi być kwalifikowany jako wręcz symboliczny.

VI. Memorandum z 1996 r. i Komunikat z 1997 r. zastąpił 13 grudnia 2005 r. nowy Komunikat w sprawie stosowania art. 228 TWE.⁴³ Powtarza on podstawowe zasady dotyczące art. 228, rodzaje współczynników i metodę obliczania kary okresowej. Nie jest to dokument ostateczny. Komisja zapowiedziała opracowanie dalszej „koncepcji działania”, z uwzględnieniem „tendencji w orzecznictwie Trybunału”. Zastrzegła także sobie odejście „w odpowiednio uzasadnionych przypadkach” od ogólnych reguł i kryteriów zawartych w komunikacie. Ale użyte sformułowanie wskazuje, że działania i wnioski Komisji będą co do zasady odpowiadać zapisom dokumentu.

W Komunikacie powtórzono regułę mówiącą o preferowaniu kary okresowej, wymierzanej za cały okres zwłoki w wykonaniu wyroku zapadłego na mocy art. 228. Ale Komisja skonstatowała równocześnie istnienie powtarzającej się praktyki zwlekania przez państwa z usuwaniem stwierdzonych przez Komisję uchybień aż do późnego stadium drugiego postępowania, a nawet do jego zakończenia. Ograniczając się do „starej reguły”, Komisja pozbawiłaby się możliwości wnioskowania sankcji

⁴² W rozpatrywanej sprawie początkiem okresu była data wejścia w życie Traktatu z Maastricht, gdyż wydany na mocy art. 226 wyrok stwierdzający naruszenie prawa wspólnotowego zapadł wcześniej. Wskazanie na taką regułę miało jedynie znaczenie porządkujące, bez praktycznych konsekwencji, gdyż wysokość ryczałtu rzecznik ograniczył do „rocznej” sumy, równej dziennej karze okresowej przemnożonej przez 365 dni.

⁴³ SEC (2005) 1658.

pieniężnych, gdy kara okresowa jako środek działający *pro futuro* nie miałaby zastosowania. Aby temu zapobiec, Komisja odkryła zatem istnienie zaniedbanego ryczałtu. Oczywiście miało tu też olbrzymie znaczenie orzeczenie kary ryczałtowej w sprawie Komisja przeciwko Francji, do czego doszło pomimo braku żądania Komisji. W nowym komunikacie zapowiedziano zatem, że „od tej pory” Komisja będzie we wszystkich sprawach wnoszonych na podstawie art. 228 wnioskować zarówno o wymierzenie kary okresowej naliczanej za każdy dzień zwłoki, jak i ryczałtu za nieusunięcie uchybienia w okresie między wydaniem pierwszego wyroku stwierdzającego złamanie prawa wspólnotowego (na podstawie art. 226) a orzeczeniem wydanym na mocy art. 228.

W odniesieniu do kary okresowej nowy komunikat posługuje się nową stawką bazową, która wynosi 600 euro. Wartość współczynnika „n” została obliczona dla rozszerzonej Unii 25 państw z uwzględnieniem nicejskiego systemu głosów ważonych. Współczynnik ma najmniejszą wielkość w przypadku Malty (0,35), największą dla Niemiec (25,4); dla Polski jest to 7,22. Komunikat asymiluje doświadczenia wynikające z trzech spraw rozpoznanych przez Trybunał. Po pierwsze, jeżeli zarzut stawiany przez Komisję dotyczy kilku naruszeń, ta może dokonać (gdy istnieją „dostępne, jasne i obiektywne przesłanki”) oddzielnej oceny tych naruszeń, proponując odrębną karę dla każdego z nich. Dodano przy tym niejasne stwierdzenie, iż taka kalkulacja nie zwiększy „całkowitego wymiaru kary w stosunku do wcześniej istniejącej praktyki” (pkt 13.1). Wydaje się, że oznacza to procentowe określenie udziału w ogólnej karze okresowej częściowych uchybień (tak jak stało się w sprawie Komisja przeciwko Grecji), a nie użycie metody sumowania (druga propozycja Komisji w greckiej sprawie). Po drugie, użyteczne może się okazać zastosowanie wzoru matematycznego, który określi zmianę wysokości sankcji w zależności od postępu w eliminacji naruszeń (pkt 13.2). Po trzecie, czasami zasadne okaże się odwołanie nie do dziennego okresu odniesienia, lecz do okresów dłuższych, np. półrocznych bądź rocznych, które zapewnią adekwatną kontrolę wykonania obowiązku (pkt 13.3). Po czwarte wreszcie, w „szczególnych okolicznościach” dopuszczono zawieszenie okresowej kary pieniężnej, jeśli dopiero po pewnym czasie możliwa staje się weryfikacja środków podjętych przez państwo, o których Komisja została powiadomiona, lub gdy oczekiwane skutki pojawiają się dopiero po pewnym czasie. W Komunikacie nie pokuszono się na określenie *in abstracto* warunków zawieszenia; oznajmiono jedynie, że

wskazane byłoby, aby to Trybunał identyfikował *in concreto* owe warunki oraz sposób dokonywania przez Komisję niezbędnych weryfikacji (pkt 13.4).

W części dotyczącej współczynnika wagi uchybienia dodano, że podczas wyboru jego wartości należy uwzględnić okoliczności obciążające (np. brak lojalnej współpracy z Komisją podczas postępowania wytoczonego na mocy art. 228 ust. 2) oraz łagodzące (np. wątpliwości w sprawie interpretacji przepisów, jakie pojawiają się w trakcie wykonywania wyroku, lub wewnętrzne trudności z realizacją wyroku w krótkim czasie) – pkt 16.3. W Komunikacie doprecyzowano także współczynnik długotrwałości naruszenia, wskazując wprost na zwiększanie jego wartości o 0,1 za każdy miesiąc zwłoki (aż do maksymalnej wartości 3).

Novum Komunikatu z 2005 r. są reguły dotyczące ryczału. Jego wartość została określona jako iloczyn stawki bazowej (SB) w wysokości 200 euro (a więc trzykrotnie mniejszej niż w przypadku kary okresowej),⁴⁴ współczynnika wagi uchybienia (WW) i współczynnika „n” (identycznych jak dla kary okresowej) oraz liczby dni trwania naruszenia (D). Formułę tę oddaje następujący wzór: kwota ryczału = SB x WW x n x D. Liczbę dni uchybienia liczy się począwszy od daty wydania wyroku na mocy art. 226 aż do dnia usunięcia uchybienia, a jeśli ono nie nastąpiło – do daty wydania drugiego wyroku na podstawie art. 228.

Obliczanie ryczału we wskazany powyżej sposób mogłoby skutkować orzekaniem niewysokich kwot ryczału. Dlatego Komisja zapowiedziała każdorazowe wnioskowanie o nałożenie minimalnej stawki ryczału, traktując uchylenie się z wykonaniem pierwszego wyroku – gdy zostaje podjęte postępowanie na mocy art. 228, a więc zarzut uchybienia i jego uzasadnienie są znane państwu – za niezwykle poważne złamanie obowiązków. Wzór biorący pod uwagę cztery czynniki znajdzie natomiast zastosowanie, jeśli wyliczony na jego podstawie ryczałt byłby wyższy niż minimalna stawka.

Najwyższa minimalna stawka ryczału istnieje w przypadku Niemiec – 12,7 mln. euro, najniższa Małty – 180 tysięcy; dla Polski jest to 3,61 mln.

Wartości stawek bazowych dla kary okresowej i ryczału oraz minimalnej stawki ryczału będą podlegać aktualizacji co trzy lata, uwzględniającej poziom inflacji.

⁴⁴ Różnicę uzasadniono tym, że dużo bardziej karygodne jest niezastosowanie się do wyroku zapadłego na mocy art. 228, a więc uporczywe niewykonywanie obowiązku prawnego wbrew dwóm kolejnym orzeczeniom Trybunału.

Komisja zapowiedziała, że zasady zawarte w nowym Komunikacie znajdują zastosowanie do wszystkich decyzji o skierowaniu skargi do Trybunału na mocy art. 228, które zostaną podjęte po 1 stycznia 2006 r. (pkt 25). Oznacza to, że datą rozstrzygającą o użyciu nowych reguł, w tym rygorystycznych zapowiedzi dotyczących ryczałtu, nie będą daty kluczowych decyzji w administracyjnej części postępowania (formalna notyfikacja, a zwłaszcza umotywowana decyzja). Może zatem powstać pytanie, czy nie dojdzie do wstecznego zastosowania prawa. Uważam, że taki zarzut jest bezzasadny. Nie mamy bowiem do czynienia w powstaniem nowych przepisów, lecz jedynie z pewnymi regułami interpretacji już istniejącego prawa oraz zapowiedzią określonej praktyki jego stosowania. Chcąc jednak równocześnie zachęcić państwa członkowskie do podporządkowania się wyrokom zapadłym na podstawie art. 226 Komisja oznajmiła, że do końca 2006 r. „utrzyma tymczasowo” dotychczasową praktykę wycofywania spraw wniesionych do Trybunału, jeśli do tego czasu państwo wyeliminuje stwierdzone uchybienie (pkt. 26).

VII. Po wydaniu nowego komunikatu Trybunał orzekł dwukrotnie na podstawie art. 228. W sprawie C-119/04, Komisja przeciwko Włochom (wyrok z 18 lipca 2006 r.),⁴⁵ sędziowie uznali, że Komisja nie przedstawiła wystarczających dowodów, do czego jest zobowiązana, że w czasie badania przez Trybunał okoliczności faktycznych uchybienie nadal trwało. Orzeczono zatem, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Włochy nie podjęły wszystkich niezbędnych działań w celu wykonania wyroku wydanego na podstawie art. 226, ale nie nałożono wnioskowanej kary okresowej.⁴⁶

Kara okresowa została natomiast orzeczona w sprawie C-177/04, Komisja przeciwko Francji (14 marca 2006 r.),⁴⁷ która dotyczyła częściowego niewykonania wyroku C-52/00, Komisja przeciwko Francji,⁴⁸ stwierdzającego

⁴⁵ Sprawa dotyczyła niewykonania wyroku z C-212/99, Komisja przeciwko Włochom z 26 czerwca 2001 r., ECR [2001], I-4923. Wyrok stwierdzał naruszenie art. 39 TWE poprzez brak uznania praw nabytych lektorów języków obcych.

⁴⁶ Komisja wnioskuje o zasądzenie kary okresowej w wysokości 309.750 euro dziennie, rzecznik generalny Luis Miguel Poiares Pessoa Maduro – 256.500 euro dziennie. W obu propozycjach posłużono się wysokim współczynnikiem wagi naruszenia: 14 (Komisja) i 12 (rzecznik).

⁴⁷ Wyrok jeszcze niepublikowany.

⁴⁸ Wyrok z 25 kwietnia 2002 r., ECR [2002], I-3827.

niewłaściwą transpozycję do prawa krajowego dyrektywy 85/374/EWG z w sprawie zbliżenia przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe.⁴⁹

Podczas postępowania Francja dokonała zmiany kodeksu cywilnego, która dostosowywała prawo krajowe do wymogów dyrektywy. Komisja uznała jednak, że chociaż doszło do wykonania dużej części zobowiązań, to nadal brakuje pełnej implemetacji jednego z przepisów dyrektywy. Wycofała zatem część zarzutów, ale postanowiła kontynuować postępowanie przed Trybunałem. Zmniejszono równocześnie wnioskowaną karę okresową z 137.150 euro dziennie do 13.715 euro dziennie, co było następstwem odejścia od pierwotnego współczynnika powagi naruszenia w wysokości 10 do najniższej jego wartości.

Francja podniosła dwa zarzuty. Pierwszy mówił, że podtrzymanie części skargi stanowi w rzeczywistości nową skargę, co wymaga podjęcia na nowo całej procedury na mocy art. 228 ustęp 2. Po drugie twierdzono, że Komisja uzyskawszy projekt nowelizacji kodeksu cywilnego, winna natychmiast zwrócić uwagę francuskim władzom na fakt, że w jej ocenie przygotowywane zmiany są niewystarczające i że nadal nie dochodzi do satysfakcjonującej implementacji dyrektywy.

Tak rzecznik generalny (był to ponownie L. Geelhoed), jak i ostatecznie Trybunał odrzucili oba zarzuty. Zakres uchybienia sformułowany przez Komisję w uzasadnionej opinii wiąże ją w późniejszym postępowaniu. Reguła ta winna być jednak interpretowana jako zakaz rozszerzania przez Komisję zarzutów; w pełni uprawniona jest ona natomiast do ograniczenia zakresu uchybienia, nawet jeśli dotyczą one już nowych przepisów krajowych. Na zasadzie analogii mają tu zastosowanie reguły wypracowane w odniesieniu do art. 226 (pkt 35-40 wyroku).⁵⁰ Nie podzielono także zarzutu braku kooperacji ze strony Komisji (niepoinformowanie o braku adekwatnej implementacji). Szkoda, że wątek ten nie został w wyroku rozwinięty. Poprzestano na stwierdzeniu, że Francja mogła również później usunąć uchybienie i nie pozbawiono jej prawa do obrony (pkt 41-42). Dużo pełniejszą i wielowątkową

⁴⁹ Dyrektywa Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe, Dz. Urz. UE Wyd. Spec., rozdz. 15, t. 1, s. 257.

⁵⁰ O dopuszczalności takiej zmiany zob. wyrok z 1 lutego 2005 r. w sprawie C-203/03, Komisja przeciwko Austrii, Zb. Orz. 2005, I-935, pkt 29 i wyrok z 5 maja 1993 r. w sprawie C-174/91, Komisja przeciwko Belgii, ECR [1993], I-2275, pkt 8-12.

analizę znajdziemy natomiast w opinii rzecznika. Zasygnalizował on, że brak współpracy między Komisją a pozwanym państwem może mieć w pewnych sytuacjach znaczenie dla oceny zasadności zarzutów formułowanych na podstawie art. 228 oraz surowości orzekanej sankcji, to jednak nie podważa dopuszczalności skargi. W rozpatrywanej sprawie nie mamy ponadto do czynienia z owymi szczególnymi sytuacjami, gdyż wspólnotowy przepis nie rodził problemów interpretacyjnych (pkt 50-55 opinii). A *contrario* można jednak założyć, że w przypadku niejednoznacznych postanowień prawnych brak reakcji Komisji okaże się relawantny dla dopuszczalności sankcji prawnej i jej wysokości.

Trybunał orzekł wyższą karę okresową niż wnioskowana przez Komisję i zaaprobowana przez rzecznika: zamiast 13.715 euro dziennie było 31.650 euro dziennie. Sędziowie zgodzili się z wartością współczynnika wagi uchybienia (1), ale zakwestionowali sposób obliczania współczynnika czasu naruszenia. Ten wątek – aczkolwiek na pierwszy rzut oka bardzo techniczny – wymaga rozwinięcia, gdyż wyrok może stanowić precedens, który powtarzany doprowadzi do powstania linii orzeczniczej zapewniającej przewidywalność praktyki związanej ze stosowaniem współczynnika czasu uchybienia. Komisja obliczyła wartość współczynnika na podstawie kryterium określonego w przywoływanej już w decyzji z 2 kwietnia 2001 r., a więc zwiększania go o podstawę wynoszącą 0,1 za każdy miesiąc zwłoki w wykonaniu wyroku. Okres zwłoki zaczęto naliczać począwszy od siódmego miesiąca od wydania pierwszego wyroku (25 kwietnia 2002 r.), a zakończono w chwili podjęcia decyzji o wniesieniu drugiej skargi do Trybunału (16 grudnia 2003 r.). Dało to 13 miesięcy, czyli współczynnik równy 1,3.

Decyzja z 2 kwietnia 2001 r. nie została opublikowana i nie poinformowano o niej państw członkowskich. Na to uchybienie zwrócił uwagę rzecznik generalny. Postępowanie Komisji nazwał wątpliwym w etycznych kategoriach, ale nie bezprawnym. Decyzje, w których zastosowano nową metodę, nie naruszają bowiem zasady uzasadnionych oczekiwań, jeśli nie prowadzą do dotkliwszych konsekwencji prawnych (par. 64-66). Według wyjaśnień Komisji, gdyby posłużono się starą metodą, współczynnik wyniósłby 1,5. Trybunał nie podjął w ogóle wątku obecnego w opinii rzecznika. Wskazał, że wykonanie uprawnień Trybunału nie jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję zasad dotyczących metody i kryteriów obliczania czasu trwania uchybienia. Mnożnik zostanie ostatecznie określony przez Trybunał (pkt 70-71). Niestety sędziowie nie wskazali, jakiej metody i mnożnika użyli. Więcej, oznajmili, że

ich uprawnienie do swobodnej oceny nie jest ograniczone skalą od 1 do 3 zaproponowaną przez Komisję (pkt 71).

Sędziowie użyli współczynnika 3. Odeszli przy tym od propozycji Komisji, aby okres brany pod uwagę przy określaniu czasu trwania uchybienia liczyć do dnia wniesienia skargi do Trybunału. Końcem tego okresu jest dzień, w którym Trybunał badał stan faktyczny sprawy (par. 71). Czas naruszenia wyniósł cztery lata. Oznacza to, że Trybunał – inaczej niż Komisja – nie pozostawił państwu żadnego okresu na wykonanie wyroku wydanego na podstawie art. 226 (Komisja zaczęła naliczać okres uchybienia dopiero od siódmego miesiąca po orzeczeniu).

Szkoda, że Trybunał nie określił dokładnie metody kalkulacji współczynnika czasu. Z jednej strony przyjęte reguły dotyczące identyfikacji początkowego i końcowego dnia okresu naruszenia uprawniały do posłużenia się najwyższą wartością współczynnika wskazaną przez Komisję.⁵¹ Ale z drugiej strony sędziowie wyraźnie zaznaczyli, że nie są związani skalą oraz mnożnikiem autorstwa Komisji. Trzeba więc poczekać na kolejne orzeczenia, aby móc się przekonać, jak będą wyglądać zasady stosowane przez Trybunał.

Warta zauważenia jest jeszcze jedna kwestia. Rzecznik generalny zaproponował, by naliczanie kary okresowej rozpoczęło się po upływie trzech miesięcy od daty wydania wyroku (pkt 70-71 opinii). Sugerował danie pozwanemu państwu „dalszego krótkiego okresu” w celu dokonania zmian legislacyjnych. Trybunał naliczanie kary rozpoczął natomiast od dnia wydania wyroku. Wskazał przy tym, że jeśli wykonanie wyroku będzie polegało na zmianie krajowych przepisów, karę okresową należy kalkulować w rozliczeniu dziennym (par. 77 wyroku).

VIII. Cztery wyroki wydane dotychczas na podstawie art. 228 ust. 2 nie są liczbą imponującą. Ukazują wszakże, w jaki sposób kształtuje się linia orzecznicza w sprawie, dla której istnieje jedynie ogólne uregulowanie traktatowe. Pokazują rolę odgrywaną przez reguły niemające wiążącego charakteru prawnego, będące tylko wskazówkami czy też zapowiedziami. Uświa-

⁵¹ Przyjęcie przez Trybunał takich czasowych ram niemal zawsze będzie prowadziło – akceptując regułę, iż każdy miesiąc zwłoki zwiększa współczynnik czasu naruszenia o 0,1 – do użycia najwyższej wartości współczynnika, gdyż tylko wyjątkowo datę wydania pierwszego wyroku i badanie stanu faktycznego w drugim postępowaniu będzie dzieliło więcej niż 30 miesięcy. Być może na użytek spraw dotyczących szczególnie długiego okresu naruszenia Trybunał chce sobie zarezerwować możliwość posłużenia się wyższym współczynnikiem.

damiają także, iż rzeczywistość okazuje się dużo bardziej skomplikowana niż przewidywania autorów wskazówek. Dlatego warto będzie się przyglądać kolejnym werdyktom i ich wkładowi w rozwijanie oraz ewolucję praktyki stosowania art. 228.

W chwili oddawania artykułu do druku (koniec listopada 2006 r.) przez Trybunałem toczyło się pięć postępowań wytoczonych na podstawie art. 228. Są to sprawy:

a) C-294/03, Komisja przeciwko Irlandii (niewykonanie wyroku C-392/96, Komisja przeciwko Irlandii z 21 września 1999 r., stwierdzającego brak transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne) – wnioskowana kara okresowa w wysokości 21.600 euro dziennie;⁵²

b) C-503/04, Komisja przeciwko Niemcom (niewykonanie wyroku w połączonych sprawach C-20/01 i C-28/01, Komisja przeciwko Niemcom z 10 kwietnia 2003 r., stwierdzającego naruszenie dyrektywy 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi) – wnioskowana kara okresowa w wysokości 31.680 i 126.720 euro dziennie (złamanie dyrektywy przez dwie gminy);⁵³

c) C-416/05, Komisja przeciwko Luksemburgowi (niewykonanie wyroku C-89/03, Komisja przeciwko Luksemburgowi z 2 października 2003 r., stwierdzającego brak transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 93/15/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie harmonizacji przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu i kontroli materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego) – wnioskowana kara okresowa w wysokości 9.000 euro dziennie;⁵⁴

d) C-70/06, Komisja przeciwko Portugalii (niewykonanie wyroku C-275/03, Komisja przeciwko Portugalii z 14 października 2004 r., stwierdzającego brak transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 89/665/EWG z 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane) – wnioskowana kara okresowa w wysokości 21.450 euro dziennie;⁵⁵

⁵² OJ C 213 z 6 września 2003 r., s. 19.

⁵³ Dz. Urz. UE, C 45 z 19 lutego 2005 r., s. 15.

⁵⁴ Dz. Urz. UE, C 10 z 14 stycznia 2006 r., s. 17.

⁵⁵ Dz. Urz. UE, C 86 z 8 kwietnia 2006 r., s. 15.

e) C-79/06, Komisja przeciwko Francji (niewykonanie wyroku C-429/01, Komisja przeciwko Francji z 27 listopada 2003 r., stwierdzającego nieprawidłową i niepełną transpozycję do prawa krajowego dyrektywy 90/219/EWG z 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie) – wnioskowana kara okresowa w wysokości 168.800 euro dziennie.⁵⁶

Jak widać w żadnej z tych spraw – również wniesionych po wydaniu nowego komunikatu przez Komisję – nie wnioskuje się nałożenia ryczałtu. Być może więc Komisja dała państwom członkowskim „okres przejściowy”, dopiero po którym zaczną spełniać swoją zapowiedź z komunikatu, że „od tej pory” będzie proponować Trybunałowi wymierzenie równocześnie dwu kar finansowych. Zawsze oczywiście pozostanie możliwość, iż rzecznik generalny wskaże na potrzebę nałożenia ryczałtu lub sam Trybunał go orzeknie.

Według ostatniego rocznego sprawozdania z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (za rok 2005) Komisja prowadzi – na różnym stadium postępowania – 100 spraw uruchomionych na mocy art. 228. Najwięcej przeciwko Włochom i Francji (po 16), następnie Luksemburgowi (12) i Hiszpanii (10). Najczęściej zarzuty dotyczą niewykonania wyroków związanych z ochroną środowiska (36), energią i transportem (20) oraz rynkiem wewnętrznym i usługami (19).⁵⁷

W zamykających artykuł rozważaniach zwrócę uwagę na kilka jeszcze zagadnień powiązanych z omawianą problematyką. Kary finansowe zasądzone na mocy art. 228 są wpłacane na rachunek „zasoby własne” Wspólnot Europejskich. Brakuje jednak reguł w sprawie egzekucji sankcji. Do kar finansowych z art. 228 nie ma bowiem zastosowania art. 256 TWE, który mówi wyraźnie, że dotyczy wyłącznie innych podmiotów niż państwa. Słuszny jest również pogląd odrzucający kompensacyjne potrącenia przez Wspólnoty niezapłaconych kar z wypłat przysługujących państwu, np. w ramach funduszy strukturalnych.⁵⁸ Trzeba zakładać wolę lojalnego wypełniania przez państwo

⁵⁶ Dz. Urz. UE, C 86 z 8 kwietnia 2006 r., s. 16.

⁵⁷ 23. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2005), COM (2006) 416 końcowy, Aneks II. Rok wcześniej trwały 73 postępowania, najwięcej przeciwko Francji (17) i Włochom (12). Także wtedy najczęstszymi obszarami były ochrona środowiska naturalnego (37), energia i transport oraz rynek wewnętrzny (po 11). 22. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2004), COM (2005) 570 końcowy, Aneks II.

⁵⁸ M. Górka, *Kary...*, s. 71. Taką możliwość dopuszczono jednak w F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 1999, s. 202.

obowiązków wynikających z wyroku nakładającego karę, z ewentualnym kwestionowaniem przez nie w ramach procedur z art. 230 i 232 TWE decyzji Komisji dotyczących kolejnych płatności. Pozostaje też – aczkolwiek jest to politycznie bardzo hipotetyczne – możliwość podjęcia wobec państwa nieuiszczającego kar środków represyjnych – przez Wspólnotę i/lub inne kraje członkowskie – w oparciu o ogólne zasady prawa międzynarodowego.⁵⁹

W następstwie sprawy C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, nakładającej karę okresową w wysokości 20 tysięcy euro dziennie, Grecja zapłaciła łącznie 5,4 miliona euro (za okres od 4 lipca 2000 r. do końca marca 2001 r.).⁶⁰ Pierwszy list w sprawie płatności został skierowany do władz greckich w październiku 2000 r. i dotyczył sum należnych za okres od 4 lipca do końca września. Komisja wysyłała następnie co miesiąc kolejne listy, wzywając do płatności za poprzedni miesiąc.⁶¹

Problemy powstały natomiast w związku z dokonaniem płatności nakazanych w wyroku C-304/02, Komisja przeciwko Francji. Po przeprowadzeniu inspekcji Komisja uznała, że orzeczenie nie zostało w pełni wykonane i skierowała do władz francuskich decyzję wzywającą do zapłaty kary za pierwszy półroczny okres. W odpowiedzi Francja wniosła skargę do Sądu Pierwszej Instancji, kwestionując legalność tej decyzji.⁶² Żądania sformułowano w formie alternatywnej, rozpoczynając od najdalej idącego. Francja wnosi więc na początku o stwierdzenie nieważności decyzji ze względu na brak kompetencji do jej wydania. Uprawnionym do domagania się zapłaty miałby być wyłącznie Trybunał, gdyż wymaga to wcześniejszego stwierdzenia utrzymywania się uchybienia. Nie widzę podstaw, by pogląd Francji miał uzasadnienie. Kontroli wykonania wyroku wydanego na podstawie art. 228 ustęp 2 dokonuje Komisja w drodze procedur administracyjnych, posiadając potrzebne w tym celu wła-

⁵⁹ Tak M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 132.

⁶⁰ Zob. odpowiedzi na zapytania pisemne: P-1760/01, OJ C 93 E z 18 kwietnia 2002 r., s. 26; E-2776/01, OJ C 134 E z 6 czerwca 2002 r., s. 98; E-491/03, Dz. Urz. UE, C 222 E z 18 września 2003 r., s. 208.

⁶¹ Odpowiedzi na zapytania pisemne E-3616/00, OJ C 187 E z 3 lipca 2001 r., s. 21; E-3912/00, OJ C 174 E z 19 czerwca 2001 r., s. 182. Zob. także odpowiedź na pytanie P-2843/00, OJ C 136 E z 8 maja 2001 r., s. 107. Takie postępowanie Komisji miało być następstwem decyzji z 14 grudnia 1994 r. w sprawie reguł wewnętrznej procedury dotyczącej uzyskania kwot ryczałtu i kar okresowych nałożonych przez ETS na mocy art. 171 TWE.

⁶² Skarga została wniesiona 12 maja 2006 r. i zarejestrowana jako sprawa T-139/06, Francja przeciwko Komisji, Dz. Urz. UE, C 165 z 15 lipca 2006 r., s. 31.

sne służby. Dopiero jej decyzja może podlegać kontroli ze względów formalnych i materialnych w ramach skargi przewidzianej w art. 230 TWE. Odmienny pogląd prowadziłby do konieczności zwracania się do Trybunału o wydanie dodatkowego wyroku, gdy Komisja uważa, że istnieją podstawy do zapłaty kary okresowej za każdy nowy okres. W przypadku kary dziennej oznaczałoby to składanie wniosku w Trybunale co miesiąc (Komisja występuje o płatności za miniony miesiąc). Sądowy tryb sparaliżowałby sprawne funkcjonowanie systemu kar finansowych.

Nie spodziewając się zapewne zaakceptowania jej stanowiska, Francja alternatywnie sformułowała inne zarzuty. Domaga się więc stwierdzenia nieważności decyzji Komisji, gdyż miało dojść do naruszenia prawa do obrony przez uniemożliwienie skutecznego przedstawienia uwag zanim wydano kwestionowaną decyzję. Gdyby i ten zarzut nie został potwierdzony, władze francuskie podnoszą, że Komisja błędnie oceniła środki podjęte w celu pełnego wykonania wyroku. Uważają wreszcie, że owe środki krajowe powinny prowadzić do zmniejszenia kary okresowej. Ten zarzut formułowany jest w formie dodatkowej hipotezy, iż gdyby sędziowie uznali, że Komisja nie ma uprawnienia do obniżenia tej kary, to właśnie Sąd Pierwszej Instancji winien zmodyfikować karę w ramach nieograniczonego prawa do orzekania.

Wniesienie skargi przed Francję ujawnia jej niezadowolenie z uzyskania przez Komisję ważnych uprawnień zwiększających efektywność prawa wspólnotowego. Orzeczenie Sądu będzie miało zatem istotne znaczenie dla dalszego rozwoju tego mechanizmu.

Być może w kolejnych wyrokach wróci też pytanie o możliwość nałożenia ryczałtu, gdy państwo, przeciwko któremu toczy się postępowanie na mocy art. 228, dopiero w ostatnim stadium – już po zbadaniu przez sędziów stany faktycznego – podejmuje środki stanowiące wykonanie wyroku wydanego na podstawie art. 226. Sytuacja taka wystąpiła w głośnej sprawie „brytyjskiej wołowiny”.⁶³ Francja zniosła restrykcje już po zakończeniu głównej rozprawy, gdy rzecznik generalny miał przedstawić swoją opinię. Komisja wycofała następnie skargę z Trybunału. W odpowiedzi na zapytanie członka

⁶³ Sprzecznosc z prawem wspólnotowym stwierdzał wyrok C-1/00, Komisja przeciwko Francji, ECR [2001], I-9989. Następnie Komisja wniosła skargę na mocy art. 228 (sprawa C-274/02, Dz. Urz. WE, C 233 z 28 września 2002 r., s. 16), żądając 158.250 euro dziennie kary okresowej (przyjęto bardzo wysoki współczynnik wagi naruszenia – 15, podczas gdy współczynnik czasu uchybienia wyniósł 1).

Parlamentu Europejskiego Komisja wskazała jednak, że doświadczenie to spowodowało, że podda krytycznej weryfikacji swoje stanowisko związane ze stosowaniem art. 228.⁶⁴ W komunikacie z 2005 r. Komisja zapowiedziała, że dopuści – „w bardzo szczególnych przypadkach” – możliwość proponowania wyłącznie kary ryczałtowej (pkt 10.5).⁶⁵

Trybunał powinien także doprecyzować i stworzyć stabilne reguły związane ze współczynnikiem czasu trwania naruszenia. Dotychczas w tej kwestii było wiele niejasności, tak w propozycjach przedstawianych przez Komisję, jak i w wyrokach Trybunału.

Warto też zwrócić uwagę na art. III-362 Konstytucji Europejskiej, chociaż przyszłość tego aktu jest na razie nieznana. W ustępie 2 powtarza on regulację z ustępu 2 art. 228, nie wymagając już jednak sporządzenia przez Komisję uzasadnionej opinii, a jedynie umożliwienia państwu przedstawienia swojego stanowiska. Doszłoby zatem to uproszczenia i skrócenia postępowania. Ustęp 3 art. III-362 Konstytucji stwarza natomiast specjalną procedurę związaną z brakiem poinformowania Komisji o środkach krajowych podjętych w celu implementacji europejskiej ustawy ramowej (odpowiednik obecnej dyrektywy). Już w ramach postępowania mającego na celu stwierdzenie naruszenia prawa (czyli w ramach obecnego art. 226) Komisja mogłaby proponować Trybunałowi nałożenie ryczałtu lub kary okresowej. Sędziowie mogliby taką sankcję orzec, ale nie byłoby uprawnieni zwiększyć jej wysokości.⁶⁶

⁶⁴ Odpowiedź na zapytanie pisemne E-2871, OJ C 222 E z 18 września 2003 r., s. 25. Zob. także odpowiedź na zapytanie pisemne E-3784, OJ C 280 E z 18 listopada 2003 r., s. 28.

⁶⁵ W towarzyszącym przypisie wskazano na zasadzie przykładu, że mogłoby to się okazać właściwe w odniesieniu do powtarzających się uchybień, a ponadto takich, gdy korzyści powstałe z uchybień zostały już skonsumowane lub państwo podjęło wszystkie wymagane środki, lecz dla osiągnięcia pożądaných skutków potrzeba określonego czasu.

⁶⁶ Do regulacji zawartej w Konstytucji odwołały się władze niemieckie, występując jako interwenient w sprawie C-304/02. Sugerowały, że Trybunał nie może nigdy zwiększać sankcji proponowanych przez Komisję. Argument ten odrzucił rzecznik generalny, dokonując odróżnienia obu sytuacji (pkt 19 i 27 drugiej opinii). Na temat rozwiązania zapisanego w Konstytucji pisze też M. Górka, *Kary...*, s. 73-74.